

I partiti, la politica nazionale, il sistema elettorale

di Massimo Luciani

intervento al Seminario Astrid su
I partiti nel nuovo sistema italiano: forme della democrazia o strumenti del leader?
Roma, 30 gennaio 2008

Alcuni degli interventi di oggi, soprattutto di colleghi costituzionalisti, mi stimolano a fare qualche breve riflessione, soprattutto perché sono stato abbastanza colpito da certi riferimenti all'articolo 49 della Costituzione. Immaginavo, infatti, che si fosse consolidato un lineare convincimento, e cioè che tanto la nozione di “determinazione” quanto quella di “concorso” si potessero identificare solo dopo aver chiarito cosa si intende per “politica nazionale”. Evidentemente, non è così. La Costituzione, però, a questo proposito, è molto precisa e confondere i piani di analisi non ci serve, anzi ci danneggia.

La Costituzione distingue molto chiaramente la determinazione della politica nazionale, che è prevista dall'articolo 49, dalla direzione della politica generale del Governo, della quale si parla

all'articolo 95. Bene: se non cogliamo questa differenza e non identifichiamo la distanza profonda che separa un monopolio o un oligopolio dei partiti nella determinazione della politica nazionale e una eventuale estensione di questa posizione al dominio della politica generale del Governo, non comprendiamo lo schema costituzionale. Questo, in realtà, è triadico e, oltre alla sfera della politica nazionale (art. 49) e a quella della politica generale del Governo (95), traccia anche la sfera della politica parlamentare, nella quale - pure - si elabora indirizzo politico (le stesse leggi - come desumiamo, fra gli altri, dagli artt. 72 e 81 - sono atti di indirizzo politico, mentre la possibilità di elaborazione dell'indirizzo politico è garantita dal riconoscimento del libero mandato parlamentare, tutelato non solo dall'art. 67, ma anche dall'art. 68). Quando ci si chiede, dunque, se i partiti abbiano veramente il diritto di monopolizzare la determinazione della politica nazionale, si deve delimitare con attenzione il campo abbracciato dall'interrogativo, senza estenderlo alle altre sfere dell'elaborazione politica che sono definite dalla Costituzione.

Stefano Merlini, se non ho compreso male, ha sostenuto che “i partiti negli ultimi anni hanno monopolizzato la determinazione della politica nazionale”, intendendo, però, che questa

monopolizzazione avrebbe investito anche la politica generale del Governo e la politica parlamentare. Personalmente, nutro qualche perplessità su questa chiave di lettura e sulla perdurante evocazione della categoria della partitocrazia. La partitocrazia di oggi e la partitocrazia di prima del 1994, in verità, sono cose molto diverse.

Prima del 1994, ad esempio, i rapporti tra partiti e gruppi parlamentari erano totalmente incomparabili rispetto a quelli che vediamo oggi: in Parlamento la politica parlamentare la si faceva veramente, anche perché la “camicia di forza” del bipartitismo o del bipolarismo (specie nella loro bizzarra versione italiana) non stringeva ancora la discussione parlamentare. Quella parlamentare era una mediazione necessaria, non era graniticamente subordinata alle determinazioni dei vertici dei partiti e si costruiva anche in base ad un vero confronto tra i gruppi (e dentro i gruppi).

Anche dopo il 1994 è bene essere prudenti. Siamo davvero sicuri che vi sia stata la monopolizzazione di cui si è parlato? A questo proposito, raccoglierei l’invito di Cesare Pinelli a ragionare sul fatto che (credo di citare correttamente le sue parole) “non sappiamo chi ha deciso cosa, non sappiamo se una certa politica è stata decisa e da quale organo del partito, né sappiamo da quali

persone”: come possiamo parlare di monopolizzazione della politica nazionale se nemmeno sappiamo chi sia il monopolista? Non solo: proverei anche a distinguere diverse fasi, dal 1994 a oggi. Ben diversa, infatti, mi sembra la legislatura in corso rispetto a quella immediatamente precedente, visto che allora il ricorso al transfugismo e la piena utilizzazione dell’articolo 67 della Costituzione avevano margini ben superiori. Più in generale, rammenterei che al di fuori dei partiti o collateralmente ad essi ci sono molte altre realtà che contribuiscono alla determinazione della politica nazionale (imprese, associazioni, mezzi di informazione, etc.) e anche per questo sarei molto cauto quanto al “monopolio”partitico” delle tre sfere della politica disegnate in Costituzione.

Infine, qualunque ragionamento su questo tema deve tenere in conto l’importanza del sistema elettorale. Anche qui distinguerei tra un prima e un dopo: prima e dopo, intendo, il dicembre 2005 e l’approvazione della legge elettorale del centrodestra.

Sin dall’inizio mi è parso che quello si potesse qualificare come “sistema elettorale della debolezza”: debolezza della maggioranza allora al governo, che, temendo la sconfitta, voleva che l’eventuale vittoria elettorale dello schieramento opposto fosse attenuata

rispetto a quel che si pensava sarebbe stata con il vecchio sistema elettorale; debolezza dell'opposizione (e in generale di quasi tutti i partiti), che quel sistema elettorale accettò di buon grado, in quanto consentiva ai partiti di selezionare le candidature in modo tranquillo, senza interlocuzioni con la base e regolando a tavolino i problemi interni alle coalizioni. Credo che molti di noi si aspettassero che di fronte ad un sistema elettorale inventato in articulo mortis della legislatura e con serissimi problemi di legittimità costituzionale l'opposizione avrebbe fatto scendere i cittadini nelle strade: nulla è stato fatto, invece, e questa è la prova migliore che quel sistema così difettoso conveniva un po' a tutti, come è stato detto da Bassanini e da Massari nelle loro introduzioni.

Anche la storia troppo recente del sistema elettorale e delle sue conseguenze invita alla cautela: davvero siamo di fronte ad un sistema dei partiti consolidato? Quando analizziamo il PDL possiamo effettivamente dire di trovarci di fronte ad un partito? E di che tipo? E il PDL è già un partito? O è qualcosa d'altro? Troppi, invero, sono i fattori di incertezza e gli elementi di transitorietà: le resistenze di (una parte di) Alleanza Nazionale; il leaderismo esasperato presente nel PDL, fortemente caratterizzato da un

elemento personale, fatalmente condizionato dalle leggi della natura e quindi per definizione incerto; il difficile ubi consistam del PD. Invece di questi dati ancora incerti e volatili, dunque, valorizzerei quelli più saldi e stabili, in particolare quelli costituzionali (benché, come osservava Ridola, da rileggere alla luce della storia). E tra quei dati c'è appunto l'affidamento ai partiti (anzi, si badi, ai cittadini organizzati in partiti) della determinazione della politica nazionale.

Un'ultima questione: il rapporto fra partiti e territorio, che mi sembra veramente centrale nella elaborazione delle strategie. Mi sembra evidente che alcuni partiti più fortemente insediati sul territorio abbiano tratto dei vantaggi elettorali non indifferenti da questa loro caratteristica. È stato citato prima il caso della Lega, ma vorrei ricordare anche il caso di Alleanza nazionale a Roma (che, come si dice con formula orribile, ma efficace, ha saputo “parlare con la gente” ed è stata ripagata in termini di voti).

Ma in cosa consiste il radicamento nel territorio? Credo si possano distinguere soprattutto due grandi modelli opposti: il radicamento nel territorio del leader (è quanto riescono a fare alcuni sindaci e alcuni “governatori”); il radicamento del partito (anche se con la mediazione di leader locali) nel territorio. Si tratta di prospettive, appunto, estremamente diverse. L'esperienza francese

del député-maire dimostra che è possibile coniugare una forte presenza personale sul piano locale e un forte legame con il partito nazionale (dentro il quale la personalità locale usa il proprio consenso per rafforzarsi, con ciò - però - accettando la centrale importanza del partito). In Italia, mi sembra, gli ultimi anni hanno mostrato una tendenza ben diversa: i partiti non hanno sfruttato la forte legittimazione dei candidati sindaci o dei candidati governatori per rafforzare il proprio insediamento territoriale, ma si sono limitati a subire passivamente l'insediamento territoriale personale di quei candidati sindaci e governatori. E' un problema, è chiaro, di strategie politiche e di saldezza della leadership nazionale. Nondimeno, per contenere questo che a me sembra un fenomeno pericoloso, sarebbe forse possibile immaginare di lavorare sul tema degli statuti dei partiti. Molti hanno parlato di una legge di regolazione dei partiti. Personalmente, poiché ritengo che i regolamenti parlamentari dicano sulla forma di governo più di molte leggi, non escludo che più di molte leggi possano dire sul sistema dei partiti i loro statuti. Vale dunque la pena di riflettere anche su questa strada.